



Le tableau de bord, outil de changement culturel du service public ?

Christian Guyon, Pascal Martial

► To cite this version:

Christian Guyon, Pascal Martial. Le tableau de bord, outil de changement culturel du service public ?. Les cadres conceptuels, May 1991, France. pp.cd-rom. hal-00823305

HAL Id: hal-00823305

<https://hal.science/hal-00823305>

Submitted on 18 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Contrôle de gestion et secteur public

Coordinateurs : Michel FIOL, Yvon PESQUEUX, Groupe HEC

"Le tableau de bord, outil de changement culturel du service public ?"

Christian GUYON, IAE de Nice, Pascal MARTIAL, C.N.A.V.

LE TABLEAU DE BORD, OUTIL DE CHANGEMENT CULTUREL DU SERVICE PUBLIC ?

Christian GUYON
Université de Toulon - I.A.E de Nice

Pascal MARTIAL
Chargé de Formation
Caisse National d'Assurance Vieillesse
(C.N.A.V.)

L'application des techniques de gestion privée du service public a à peine plus de 20 ans d'existence aujourd'hui. Cette courte histoire est largement celle d'un échec (1). Ceci, sans doute, par méconnaissance des spécificités de ces organisations.

Pourtant, progressivement, les sociologues ont mis à jour une grande partie de ces spécificités. A M. CROZIER, nous devons l'analyse des mécanismes de pouvoir entre acteurs (2). A R. SAINSAULIEU, la description de la formation des identités au travail (3). Il semble donc que nous soyons armés d'outils d'approche, culturelle notamment.

Néanmoins, il semble qu'il manque aujourd'hui un maillon entre diagnostic sociologique et mise en oeuvre d'outils de gestion. Comme le dit M. WIEVORKA, dans un ouvrage récent, "... l'analyse sociologique... s'est peu intéressée à l'action des dirigeants d'entreprise... Elle s'est développée, pour l'essentiel dans deux domaines : la sociologie du travail... et la sociologie des organisations" (4). La démarche d'implantation d'un système de tableau de bord nous est apparu, presque par hasard, une opportunité susceptible de faciliter cette liaison entre l'analyse et l'action, entre la détection des spécificités culturelles et la mise en oeuvre effective de tableaux de bord, réellement utilisés par les responsables.

Les développements qui suivent seront cependant modestes et partiels, même si la visée à terme est ambitieuse. En effet, notre expérience de terrain est courte (un peu plus d'un an) et le contexte de notre action a été contraint. Nous commencerons donc par préciser celui-ci, puis nous décrirons nos premiers résultats et, enfin, nous évoquerons l'étape d'ancrage du changement dans une organisation publique, dans laquelle nous sommes actuellement engagés et qui explique le titre de cet article.

.1. LE CONTEXTE DE L'EXPERIENCE

A l'origine, le service-formation de la CNAVTS, à Paris, a été contacté par une caisse régionale d'assurance maladie (CRAM)- qui gère aussi la retraite, à l'échelon régional - pour organiser des séminaires sur les tableaux de bord.

Cette initiative se plaçait dans un cadre original : le premier plan stratégique d'une CRAM (il y en a 16 en FRANCE). Situation qu'il convient de replacer, pour mieux l'apprécier, dans le contexte plus large de la difficulté à définir des objectifs dans le service public.

1.1. Le premier plan à trois ans d'une C.R.A.M.

L'arrivée d'un nouveau dirigeant en 1989, dans cet organisme, a conduit à l'élaboration d'un document précisant les orientations souhaitées par la direction, pour les 3 ans 1990 - 91 - 92.

1.1.1. Les quatre attributs d'une grande conception du service".

Le directeur de la CRAM - organisme de 700 personnes environ - a défini 4 orientations permettant de concrétiser la mission principale qu'il attribue à son organisation : poursuivre une grande conception du service. Ces quatre axes sont : la proximité, la qualité, la rapidité et l'ouverture. . Proximité par rapport au public. Il s'agit de rendre la CRAM plus proche de ses assurés, des entreprises ou des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux. Pour cela, des mesures concrètes sont prévues. Par exemple, la personnalisation des relations entre l'assuré et le responsable du suivi de son dossier. S'organiser pour que ce soit toujours le même interlocuteur auquel il ait affaire.

. Qualité non seulement du traitement des informations par la CRAM, mais encore de la relation. Dans le premier registre, cela impliquera une diminution des taux d'anomalies. Sur le second plan, il s'agira d'améliorer aussi bien l'accueil, que la communication téléphonique ou le courrier.

. Rapidité du délai de traitement des dossiers. C'est un des points majeurs d'appréciation du service rendu. Contrairement à l'image d'Epinal, des progrès spectaculaires ont déjà été accomplis dans ce domaine. Ainsi, dans le domaine de la retraite, le délai moyen de traitement du dossier est passé de 90 jours, en 1983, à 30 jours en 1989, pour l'ensemble des Caisses Françaises.

. Ouverture selon trois axes : au sein de la CRAM, il s'agit de décroïsonner les services ; vis à vis des publics pour lesquels travaille l'organisme, il importe de mieux prendre en compte leurs besoins ; avec les institutions externes liées au traitement des dossiers, il convient de renforcer le partenariat.

Ces grandes orientations ont conduit, pour chacune des branches d'activité de la CRAM, à la définition d'un programme d'action sur 3 ans. Nous donnons en annexe l'exemple concernant le Transfert des Données Sociales (TDS), opération consistant pour les employeurs à fournir à la CRAM, chaque année, les informations relatives aux salaires qu'ils distribuent, données capitales pour calculer le montant des droits versés à la retraite du salarié.

Parmi les moyens définis pour la poursuite de ces programmes, figure naturellement un plan de formation à 3 ans, perspective également originale dans ce type d'organisme.

1.1.2. Le plan de formation et les séminaires tableaux de bord.

Dès la formulation des orientations à moyen terme, la qualification et le perfectionnement du personnel ont été conçus comme une pièce maîtresse des moyens à mettre en place. Selon les termes même du directeur : "... nos objectifs touchant l'amélioration du service rendu ne pourront être atteints sans une plus grande responsabilisation des cadres... et sans la maîtrise des outils nécessaires à l'accomplissement des tâches confiées. C'est dans cet esprit qu'a été conçu un plan de perfectionnement visant à aider les cadres à une gestion plus décentralisée souhaitée par la Direction*".

Ce programme porte sur :

- . La gestion/organisation du travail.
- . Les techniques de gestion.
- . Le contrôle et la qualité.
- . La communication.
- . L'apport de la micro-informatique.

A l'origine, les formations au tableau de bord ne devaient constituer qu'un volet, au sein de ces modules. Sans doute, parce que le tableau de bord n'était considéré, au départ, plus ou moins consciemment, que comme un document rassemblant des statistiques à vocation "remontante".

Nous saisissant de la volonté de décentralisation et de démarche participative, manifestée publiquement par le directeur, nous avons au contraire, présenté le tableau de bord comme un outil conçu et réalisé pour chaque responsable, d'abord. L'information des niveaux supérieurs n'intervenant que comme préoccupation seconde (mais non secondaire).

Ce faisant, nous avons naturellement buté sur la difficulté à définir des objectifs dans les services publics. Il est bon de rappeler quelques considérations théoriques sur ce point.

* C'est nous qui avons souligné.

1.2. La difficulté de définition d'objectifs publics.

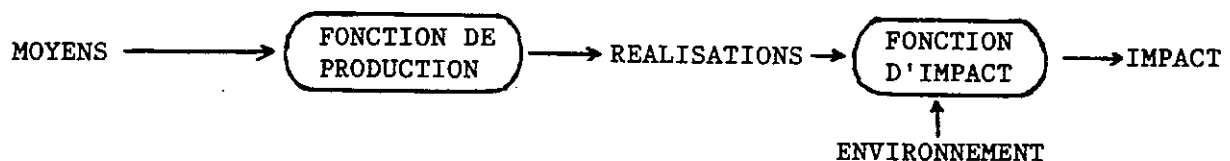
La difficulté de la définition des objectifs dans le secteur public tient au moins à deux caractéristiques de la "production publique" :

- contrairement au secteur privé, la fonction de production est double ;
- cette production est souvent partielle.

1.2.1. La double fonction de production.

C'est P. GIBERT qui a souligné la double dimension de la fonction de production des services publics :

- la première, classique, comparable à celle d'une entreprise privée est souvent bien maîtrisée par les gestionnaires publics ; un directeur de l'Equipement sait quelle quantité de crédits, de matériels, d'hommes il lui faut pour construire x kilomètres de routes.
- La seconde est moins orthodoxe ; elle transforme les réalisations en impact mais dépend des réactions de l'environnement. Exemple : pour améliorer la sécurité automobile la nuit, des bandes blanches ont été peintes sur les bas-côtés. Les conducteurs, se sentant plus en sécurité, ont conduits plus vite. Ce qui a augmenté les accidents.



On voit bien qu'en fixant mal l'objectif (nbre de kms de routes peintes), on passe complètement à côté de l'objectif réel (5).

Cette caractéristique est très importante pour la confection des indicateurs du tableau de bord et de manière plus globale, pour l'élaboration d'une véritable stratégie du service public. Nous avons constaté souvent, en examinant les tableaux de bord de nombre d'administrations (police, transports publics, éducation, poste, etc), que seuls apparaissaient des indicateurs de réalisation (nombre d'heures d'enseignement assurées dans l'établissement, par exemple).

1.2.2. La production publique est souvent partielle.

Par ailleurs, une organisation publique a rarement seule la responsabilité d'une modification de l'environnement (6).

Par exemple, une diminution du chômage peut résulter des efforts de placement de l'A.N.P.E. mais aussi des diverses aides et incitations dont peuvent bénéficier les créateurs d'emploi sans compter les besoins spontanés des entreprises.

Dès lors qu'une politique d'intervention s'applique à une réalité revêtant une certaine complexité, elle met nécessairement en oeuvre des moyens contrôlés par plusieurs organisations. On est donc en présence d'une structure matricielle du type suivant :

	ORGANISATION A	ORGANISATION B...	ORGANISATION N
POLITIQUE D'INTERVENTION 1	EVALUATION	DE POLITIQUE	
POLITIQUE D'INTERVENTION 2		CONTROLE	
•		DE	
•		GESTION	
•			
POLITIQUE D'INTERVENTION i			

Nous nous sommes délibérément placés selon l'axe vertical, en restreignant nos préoccupations à l'élaboration d'un système cohérent de tableaux de bord au sein d'une organisation publique. Ce qui n'élude pas pour autant les liaisons pouvant intervenir avec d'autres organismes similaires.

Finalement, après 1 an d'intervention et une centaine de cadres formés, que peut-on constater ?

.2. LES RESULTATS D'UNE ANNEE DE FORMATION-ACTION

Dans le cadre qui a été défini précédemment, nous avons, pendant 1 an, formé une centaine de cadres des trois niveaux supérieurs de l'organigramme :

- directeurs-adjoints, responsable d'une branche d'activité : retraite, comptabilité, etc..
- chefs de service
- cadres intermédiaires.

Les résultats que nous avons obtenus-qui n'étaient pas acquis au départ-, sont de trois ordres : image, contenu qualificatif, traduction de l'impact, du tableau de bord.

2.1. L'image négative du tableau de bord.

Nos premiers séminaires, qui ont touché des cadres intermédiaires et des chefs de service, ont rencontré une hostilité déclenchée par l'image répressive à priori, du tableau de bord. Un tract syndical, distribué à Paris à la même époque, résume bien cet état d'esprit : "La direction gère la CNAV comme une entreprise privée à vocation commerciale avec les mêmes critères : productivité, coût du dossier, chasse à l'absentéisme... la mise en fonction de tableaux de bord, d'objectifs n'a qu'un but, contrôler le travail effectué par chaque agent, instaurer l'individualisme et "l'esprit de compétition".

Nous nous sommes donc attachés à démontrer deux points :

- le tableau de bord doit être d'abord un outil de responsabilisation, accroissant en réalité l'autonomie de l'acteur. L'information qu'il donne à la hiérarchie et aux partenaires du responsable n'est qu'un sous-produit de cette orientation fondamentale;
- Il doit servir à mieux traduire dans les faits la mission de service public. Son élaboration doit justement commencer par une réflexion pragmatique sur ce point.

Cette insistance a été renforcée par le discours constant du directeur, tenu à la fin de chaque stage, tout au long de la période.

Et, progressivement, grâce au bouche-à-oreilles, l'attitude des cadres a changé. Leurs inquiétudes se sont en réalité déplacées. D'une interrogation sur le contenu de l'outil, elles se sont transformées en un scepticisme sur la mise en oeuvre...

De manière plus générale, dans toute notre expérience, nous avons pu vérifier l'observation de P. Bernoux, à propos des groupes d'expression directe : "... à un moment donné, un individu ou un groupe ne peut imaginer une situation très différente de celle dans laquelle il est et qu'il a vécue jusque là. Pour s'engager dans un changement, il faut en avoir une représentation dynamique, fondée sur des modèles, des expériences ou des projets plus ou moins expérimentés"(7) Nous avons donc dû, tout au long de notre action, tenter de "fabriquer de la représentation", puisque nous partions d'une organisation centralisée, hiérarchique pour atteindre une décentralisation participative.

Nous allons le voir également avec le point qui suit.

2.2. La mesure des responsabilités qualitatives.

Lors de nos premiers séminaires, une opinion assez communément partagée par nos auditeurs s'exprimait ainsi : "Votre approche est certes intéressante, mais ne s'applique qu'à des secteurs de "production", où la quantification est simple (les activités qui se manifestent notamment par le traitement de nombreux dossiers)". Il a donc fallu convaincre que même les activités les plus qualitatives étaient susceptibles de permettre l'établissement d'un tableau de bord. Ce dont nous n'étions même pas certains, au départ...

Au fil des séminaires, nous avons donc progressivement élaboré des maquettes de tableaux de bord avec les responsables. Ceci dans des domaines d'activité plutôt quantitative ou qualitative (action sociale, par exemple). Parmi ceux-ci, et pour donner une idée du résultat obtenu, nous présenterons maintenant le cas d'un chef de service de prévention des accidents du travail.

* C'est nous qui soulignons.

La préoccupation principale de ce responsable consistait à modifier l'image négative de son service auprès des chefs d'entreprise. En effet, traditionnellement, l'action publique dans ce domaine est plutôt connue par les inspections des ingénieurs-contrôleurs dans les entreprises. Ce chef de service voulait faire reconnaître et prédominer la mission de conseil que pouvait remplir ses collaborateurs. Conseil susceptible d'atteindre au moins 3 objectifs :

- faire connaître la rentabilité de la prévention, car d'une part au coût direct de l'accident s'ajoute celui des perturbations non négligeables qu'il peut engendrer, d'autre part, le taux de cotisation des entreprises est, en partie, fonction des résultats de la prévention. Un investissement dans ce domaine peut donc se révéler très rentable, en dehors même de toute considération morale ou sociale ;
- situer l'entreprise par rapport à ses concurrents en établissant son profil de risque. Ceci, bien sûr, dans le but d'influencer le décideur, en la matière.
- aider à la réalisation des investissements de prévention, en facilitant leur financement.

Il y a donc ici une évolution radicale, qui est souhaitée dans beaucoup d'autres services publics : passer d'une conception réglementaire de l'action où l'administré subit, à une conception persuasive où l'administré formule d'abord ses besoins.

Dans le cas qui nous occupe, cela implique, entre autres, une politique de communication élaborée. Le responsable avait, par exemple, commencé à organiser des rencontres professionnelles où c'est un chef d'entreprise qui présentait son expérience à d'autres chefs d'entreprise.

Il avait également commencé à rédiger un journal trimestriel d'informations et à diffuser la documentation de l'Institut National de la Recherche sur la Sécurité (INRS). D'où la maquette (à tester sur le terrain), que nous avons élaboré ensemble.

TABEAU DE BORD

1. Action de communication.

- Taux de progression des contacts spontanés des entreprises :
 - . pour obtenir de la documentation ;
 - . pour participer à une rencontre professionnelle ;
 - . pour faire intervenir le service sur le terrain.
- Résultats de sondages ponctuels visant à cerner :
 - . l'évaluation par les assurés de l'accès à l'information sur la prévention ;
 - . La perception réelle du message par les auditeurs d'une conférence
 - . l'image de marque du service de prévention.

2. Réalisations en matière de prévention.

- Nombre de réalisations/Nombre de diagnostics.
- Nombre d'initiatives réalisées avec notre intervention.
- Nombre estimé (par sondage) des initiatives ne nous ayant pas impliqué.

NB : Une initiative est une action de prévention dont l'idée d'origine revient à l'entreprise. Est appelée réalisation la même opération, dont l'idée d'origine a été formulée par le service de prévention.

3. Action de contrôle (mission traditionnelle du service).

Même là, le responsable voulait mesurer l'évolution de l'image du service, en s'appuyant sur un document de visite, rempli par les contrôleurs, faisant ressortir, par exemple :

- les délais d'attente supérieurs ou non à 15 mn.
- la nature de l'interlocuteur : décideur principal ou non, etc.

Au bout d'un an de travail, toutes les activités qualitatives rencontrées ont pu donner lieu à l'élaboration d'un tableau de bord. Il reste bien sûr à en tester la mise en oeuvre. Dans la mesure, cependant, où ces maquettes ont été élaborées par le responsable de l'activité, auquel nous n'avons fourni qu'une aide méthodologique, il est vraisemblable qu'elles ne devraient subir que des modifications mineures : définition d'un indicateur, périodicité, etc. Le problème majeur de la mise en oeuvre est ailleurs. Nous le décrirons en troisième partie. Voyons d'abord un troisième résultat, capital sur le plan culturel.

.2.3 La traduction de la mission de service public.

Nous avons vu déjà, au paragraphe 2.1., que parmi les obstacles à l'implantation de tableaux de bord figurait la crainte de "perdre son âme", d'adopter des méthodes de gestion privée visant à restreindre le service public.

Nous avons bien sûr commencé par tenir un discours tendant à démontrer qu'au contraire, les indicateurs pouvaient ancrer la préoccupation de service public dans le quotidien et donc permettre de suivre plus efficacement sa réalisation. Il restait, là encore, à "fabriquer de la représentation".

En effet, si l'on reprend le cas du service de prévention et qu'on oublie la nature de l'activité, nous sommes face à un type de tableau de bord qu'on pourrait tout à fait rencontrer dans le privé. C'est le cas fréquent, par exemple, d'une direction administrative et financière, perçue par les commerciaux et les techniciens comme improductive et qui souhaiterait changer son image. Comment donc aller plus loin pour démontrer que le tableau de bord peut-être un instrument de service public ?

Il faut s'interroger d'abord sur ce qui constitue l'essence de la différence entre un service administratif public et un service administratif privé dans une activité analogue (traitement de dossiers, par exemple). Remarquons que nous nous trouvons ici au coeur de la remise en cause actuelle de l'action publique.

Le trait que nous avons découvert, par hasard, et qui nous paraît pertinent pour une éventuelle traduction dans les indicateurs du tableau de bord est le suivant : un service privé ne défendra jamais l'intérêt du client jusqu'à produire consciemment un désavantage financier réel pour l'entreprise à laquelle il appartient. Nous allons l'illustrer par un exemple concret.

Supposons qu'une personne dépose une demande d'établissement de ses droits à la retraite (appelé liquidation dans une CRAM). L'agent d'accueil observe que manifestement elle manque de ressources. Elle aurait donc droit à une allocation supplémentaire qu'elle n'a pas réclamée. Son dossier de retraite pourrait très bien être traité selon les textes et s'arrêter là. La mission de service public consistera justement à aller au-delà, à l'aider à remplir une demande d'allocation, même si le décaissement ainsi engendré diminue les ressources de l'organisme qui l'emploie.

Et cela peut se traduire dans le tableau de bord du responsable du service de liquidation des droits à la retraite. En effet, il peut faire procéder périodiquement à un contrôle par sondage, par des liquidateurs expérimentés, afin de déterminer le pourcentage de dossiers auquel le maximum de droits a bien été accordé.

Un autre exemple concret de la spécificité pratique du service public concerne l'Office des HLM du Nord, décrit par I. Orgogozo(8).

Ces trois principaux résultats sanctionnent l'achèvement d'une première étape : la démonstration de l'utilité du tableau de bord pour un responsable, à son niveau. La seconde étape, et non la moindre, sera celle de l'articulation des différents tableaux de bord dans l'ensemble de l'organisation.

.3. L'INSERTION DES TABLEAUX DE BORD DANS L'ORGANISATION.

Cette étape sera difficile - nous ne l'avons qu'amorcée - parce qu'elle implique la négociation d'objectifs et donc une relation de face à face, inhabituelle dans ce genre d'organisation.

C'est pourtant une phase décisive, à partir de laquelle seulement on pourra commencer à parler de démarche participative.

Nous l'avons amorcée selon une démarche de type "privé" et nous nous sommes rendus compte de notre erreur. Nous avons alors adopté une démarche plus prudente, plus limitée, plus lente. Est-elle adaptée ? Nous ne pouvons encore l'affirmer.

3.1. Une première proposition de démarche ascendante-descendante

Après quelques séminaires effectués au sein de la CRAM, en dehors des réticences vis à vis du tableau de bord, évoquées précédemment, nous nous sommes rendus compte de deux obstacles importants dans la perspective d'une mise en oeuvre réelle de cet outil, qui orientait notre démarche :

- tout d'abord, une commission de cadres volontaires avait entrepris, avant l'arrivée du nouveau directeur, une réflexion sur les besoins en formation du personnel d'encadrement. Les cadres ne se "retrouvaient" pas dans le projet de formation finalement arrêté.
- Au plan du contenu, les besoins de formation prioritaires des cadres n'incluaient pas le tableau de bord.

Nous avons donc attiré l'attention du directeur sur ce décalage et nous lui avons proposé une autre démarche visant , à terme, la mise en place de tableaux de bord, précédée d'une approche "culturelle".

La présentation de cette proposition a été faite en 3 volets :

- Le premier, qualifié "d'approche rationnelle" visait à rappeler la démarche planificatrice du directeur. Ce schéma part, de la stratégie traduite par les orientations visant "une grande conception du service". A partir des attentes supposées de l'encadrement, les tableaux de bord s'imposaient , pour lui, comme outils de cohérence.
Le problème, était que cette approche pouvait être mise en échec par l'attitude de l'encadrement, en partie liée au manque de réponse, dans cette formation-action, à ses besoins réels.
- Le deuxième, intitulé "le vécu affectif de l'encadrement" était scindé en 2 parties :
 - . les réactions à la formations qui, à partir de deux attitudes opposées (cadres ouverts sur le progrès, cadres fermés à une évolution possible), aboutissaient de toute façon à une hostilité vis à vis de la nouvelle formation ;
 - . les besoins profonds que nous avons perçus parmi les cadres, différents suivant le niveau hiérarchiques : chez les chefs de service, besoin de communication verticale et formation au nouveau rôle du cadre ; chez leurs collaborateurs, souhait de communication verticale et transversale et besoin d'être rassurés par rapport au

transfert de compétences vers leurs agents, inéluctable dans la perspective d'une décentralisation et d'une amélioration de la qualité de la relation avec l'assuré.

à ce stade de l'exposé, nous concluons que cette formulation des besoins n'était que le produit de notre perception et qu'il fallait d'une part, vérifier en profondeur ce constat, et d'autre part, repousser l'échéance de la mise en place des tableaux de bord fixée au départ à 6 mois après la date de la formation.

- Le troisième, dénommé "pour une démarche globale ascendante-descendante", présentait un plan à 3 ans, pouvant être interrompu à chaque étape en cas de nécessité. Il commençait par une phase de diagnostic par interviews en nombre limité d'abord puis des questionnaires généralisés afin de déterminer des besoins réels et leur ordre de priorité. Ceci pour définir les axes de perfectionnement parmi lesquels se trouverait vraisemblablement la mise en oeuvre de tableaux de bord. Si cette hypothèse s'avérait confirmée, il nous paraissait nécessaire d'utiliser une démarche limitée, inspirée des travaux de H. Savall (9). Elle consiste à entreprendre simultanément une réflexion limitée en ce domaine, sur l'axe vertical de l'organigramme (dans deux branches d'activité par exemple), et un suivi et une réflexion étendue au niveau le plus élevé, pour l'ensemble des branches d'activité. Les étapes suivantes découlaient d'elles-mêmes.

✕ Après divers^{es} discussions avec le directeur et les agents de direction, cette démarche n'a pas été retenue pour des raisons qui semblent tenir à l'insuffisance d'analyse précise des enjeux et pouvoirs des différents acteurs.

3.2. La prise en compte des enjeux et des pouvoirs.

Nous avons implicitement raisonné comme face à un dirigeant de P.M.E.. Dans le secteur privé, le P.D.G. peut souvent s'appuyer sur des signes objectifs de difficultés pour convaincre son personnel (baisse de marge, de parts de marché, de taux de croissance, etc...).

La situation d'un directeur de C.R.A.M. est plus difficile. La nécessité d'une évolution est souvent moins évidente parce que non sanctionnée rapidement par le marché - des crises peuvent se produire, mais la plupart du temps longtemps après la décision d'origine -, et fréquemment liée à des orientations politiques. Qui plus est, il a moins de possibilités de motivation et de mobilisation de son personnel : du fait des règles régissant les différents statuts, les promotions ne dépendent pas que de lui, par ailleurs certains agents de direction sont juridiquement ses égaux.

D'où, pour le directeur, un renforcement de l'obligation de convaincre pour entraîner son équipe. Or, l'unanimité n'existe que dans les ouvrages de "corporate culture".

3.3. La démarche adoptée.

Pour, malgré tout, avancer, nous avons révisé notre démarche, plus encore "à l'écoute" des spécificités de cette organisation (10). Nous avons alors opté pour une tactique combinant des approches par le haut et par le bas : pour le haut, nous avons le soutien

constant de la direction ; pour le bas, beaucoup de cadres moyens ont manifesté un intérêt certain pour une démarche qui leur redonne de l'initiative, à condition de prendre en compte leurs inquiétudes. Cette double évolution devrait amener le niveau intermédiaire à bouger.

Les premiers résultats positifs de la formation des cadres ont suscité chez les agents de direction le souhait d'un séminaire spécifique. Il faut bien voir qu'il s'agit d'une petite révolution, en effet, on constate, en général, dans ces organismes, que les agents de directions ne sont pas les plus gros consommateurs de formation (selon l'expression de l'un d'entre eux, au début de ce séminaire : "Allez, on retourne à l'école") ; ce qui n'empêche pas bien sûr qu'ils se tiennent au courant des évolutions et participent à des séminaires de réflexion, avec des pairs, appartenant à d'autres organismes.

Il y a donc, aujourd'hui, dans l'encadrement, un langage commun sur les missions, les objectifs, les indicateurs, ... Au plan symbolique, le séminaire des agents de direction est également important. Son existence, connue de tous les cadres, montre la volonté du directeur d'un soutien pour tous les secteurs d'activités.

Elle montre aussi que le tableau de bord n'est pas envisagé comme un gadget et s'inscrit dans une volonté d'aboutir qui passe par une obligation de négociation et de concertation.

CONCLUSION

Cette expérience limitée de lancement d'un système de tableau de bord dans une organisation publique de sept cents personnes, a mis en évidence un certain nombre d'éléments :

- Les spécificités du service public sont telles que l'action du gestionnaire "public" est plus difficile que celle du gestionnaire "privé".
- Cependant, il existe une marge de manoeuvre réelle : le plan stratégique de la C.R.A.M. étudiée en témoigne.
- La définition de ces orientations et leur mise en oeuvre, du fait des spécificités du service public, reste très difficile. Elles exigent obligatoirement une écoute des membres de l'organisation redoublée par rapport au privé. Et ce, à deux niveaux :
 - . individuel, pour vaincre les préjugés relatifs aux outils de gestion issus du privé,
 - . collectif, pour faire évoluer à la fois, les relations entre services (cloisonnement traditionnel) et les relations inter-hiérarchiques. Ce dernier point est sans doute le plus délicat. Nous y sommes confrontés actuellement. Nous espérons arriver, au moins dans un secteur d'activité, à produire de la ... "représentation".

BIBLIOGRAPHIE

- (1) P. HUSSENOT, "La gestion publique par objectifs" Ed. d'Organisation PARIS 1983.
- (2) M. CROZIER et alii, "Où va l'administration française ?" PARIS, Ed. d'Organisation, 1974.
- (3) R. SAINSAULIEU, "Sociologie de l'organisation et de l'entreprise" Ed. Dalloz, PARIS 1988.
- (4) Collectif Sciences Humaines PARIS IX - Dauphine, "Organisation et management en question (s)", Ed. L'HARMATTAN, 1991, pp 174-183.
- (5) P. GIBERT, "Le contrôle de gestion dans les organisations publiques", Ed. d'Organisation, 1980.
- (6) A. BURLAUD, "Management public et contrôle de gestion", revue Formation et gestion, Septembre 1986, n° 39, pp 81-90.
- (7) P. BERNOUX, "Expression, négociation et changement", dans l'ouvrage coordonné par D. MARTIN : "Participation et changement social dans l'entreprise", Ed. L'HARMATTAN, PARIS, 1990, pp 169-189.
- (8) I. ORGOGOZO, "Administration : les paradoxes de la modernisation", revue Futuribles, Janvier 1990.
- (9) H. SAVALL et V. ZARDET, "Maîtriser les coûts et les performances cachées. Le contrat d'activité périodiquement négociable" Ed. Economica, PARIS, 2ème édition, 1989.
- (10) M. CROZIER, "L'entreprise à l'écoute", Inter Editions, PARIS, 1989.

- LE PROGRAMME à TROIS ANS

Validité 89 :
Septembre/Décembre

- . Progression de 20 % des lignes automatisées
- . Mise en place de relais par département
- . Rapprochement des moyens TDS et comptes individuels.

Exploitation 90 :
Février/Mai

- . Exploitation des supports informatiques par le service des Comptes Individuels
- . Mise au point des groupes de résolution de problèmes pour améliorer la qualité des supports
- . Réception de logiciels de certification du CIN de TOURS et de préétablissement des honoraires.
- . Expérimentation de systèmes de télétransmission.

Validité 90

Septembre/Décembre : Si les résultats le permettent, le service des Compt Individuels, fusionné avec l'équipe TDS, sera déchargé des reconstitutions de carrière "spontanées" et structuré pour être le support technique du Service des Relations avec les Employeurs (cf. programme).

- . Lancement d'une campagne de communication associant tous les relais auprès des entreprises (Chambre de Métiers, de Commerce, Ordres professionnels et Services de la Caisse : Prévention, A.T.), appuyée par une campagne presse et relations personnalisées expérimentée en 1989, proposant les trois produits (échange supports, télétrans, Minitel).
- . Des avancées significatives seront lancées vers les MSA, CAF, ASSEDIC pour le meilleur report au compte des informations qu'elles émettent : périodes assimilées, mères de famille, etc...

Exploitation 91
Février/Mai

- . Mise en place du Service Relations avec les Employeurs : Mission qualité
- . Progression de 80.000 lignes salaires supplémentaires.
- . Réduction 5 % des anomalies de report
- . Progression de 20 % de la saisie unique
- . Recherche et expérimentation de la DNT sur Minitel avec les URSSAF.

LA PENSEE RATIONNELLE

ANTICIPATIONS :

- . évolutions de l'environnement
 - . innovations technologiques
- } simplification progressive



**OBJECTIFS DE
LA DIRECTION**



**STRATEGIE : UNE GRANDE
CONCEPTION DU SERVICE :**

qualité :

- . de la relation à l'assuré
- . du travail effectué pour lui



**ATTENTES
SUPPOSEES DE
L'ENCADREMENT**



MISE EN OEUVRE : LES TDB :

- . formation
- . aide à la conception

LE TdB DEVANT ETRE UN OUTIL DE COMMUNICATION

ET DE COHERENCE DANS L'APPLICATION STRATEGIQUE .

LE VECU AFFECTIF DE L'ENCADREMENT

REACTIONS A LA FORMATION

Cadres ouverts → participation au groupe de réflexion → frustration car le TdB ne figurait pas dans les priorités

Cadres fermés sur leur zone de compétence → inutilité de la formation (danger d'une immixtion étrangère) car TdB déjà tenu

BESOINS PERÇUS

	Cadres supérieurs	Cadres moyens
Communication verticale (appui du supérieur)	X	X
Communication transversale (cloisonnement des services)		X
Nouveau rôle du cadre (formateur, informateur)	X	
Angoisse par rapport au transfert de compétences		X

POUR UNE DEMARCHE GLOBALE ASCENDANTE – DESCENDANTE

Hypothèse

seule la participation de tous (agents inclus) permettra d'atteindre :
. la souplesse d'un nouveau service public
. la qualité globale dans l'action de la CRAM

Démarche

① DIAGNOSTIC :

recenser l'ensemble des besoins au travers des
problèmes vécus : description , effets et coûts .

ARRET ? ←

② REFLEXION HORIZONTALE ET VERTICALE

TdB des agents de direction

Projet pour 2 services

ARRET ? ←

③ MISE EN OEUVRE DES PROJETS

④ EVALUATION

ARRET ? ←

⑤ EXTENSION A D'AUTRES SERVICES

ARRET ? ←

⑥ GENERALISATION A LA C.R.A.M.

Principe général : appropriation progressive de la démarche par l'encadrement.